Deutscher Bundestag
6. Wahlperiode

Drucksache VI/773

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
III/3 — 60006 — Gu 2/70

Bonn, den 14. Mai 1970

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat der Bundesregierung gemäß § 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Fassung vom 8. Juni 1967 am 9. Mai 1970 ein

Sondergutachten

„Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1970"

zugeleitet.

Ich übersende hiermit dieses Sondergutachten.

Die Bundesregierung wird hierzu im Nachtrag zum Jahreswirtschaftsbericht Stellung nehmen.

Brandt

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn 1
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1,
Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. (0 22 29) 6 35 51

**Sachverständigenrat
zur Begutachtung
der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung**

Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1970

Sondergutachten vom 9. Mai 1970

1. Die Prognose für 1970, die dem letzten Jahresgutachten des Sachverständigenrates zugrunde lag, ist, vor allem was die Entwicklung der Nachfrage und der Preise betrifft, vom tatsächlichen Konjunkturverlauf überholt worden. Die Hoffnungen, die der Rat hegte, daß mit einer Strategie der präventiven Einkommenssicherung (JG 69 Ziffern 215 ff.) dem inflatorischen Prozeß entgegengetreten würde, haben sich nicht erfüllt. So ist, wie zu befürchten war, gegenwärtig das Ziel der Geldwertstabilität mehr denn je gefährdet.

Zur Konjunkturlage

2. Eine spürbare Abschwächung der konjunkturellen Spannungen in der westdeutschen Wirtschaft ist gegenwärtig nicht erkennbar. Die Unternehmererwartungen sind nach wie vor überwiegend optimistisch. Die Auftragsbestände nehmen noch immer zu. Die Sachkapazitäten sind voll ausgelastet, Arbeitskräfte fehlen mehr denn je.

Allerdings hat sich das Expansionstempo verlangsamt, und in der Spätphase eines Booms muß mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß sich eine solche Abschwächung rasch kumulativ verstärkt. Daß dies noch im Jahre 1970 eintritt, halten wir jedoch für wenig wahrscheinlich.

3. Nach der Aufwertung lag das Schwergewicht der Nachfrageexpansion erwartungsgemäß bei der Inlandsnachfrage (Tabelle 1). Während die Auftragseingänge aus dem Inland im letzten Vierteljahr 1969 weiter kräftig stiegen, war bei den Auslandsbestel-

Tabelle 1

Auftragseingang in der Verarbeitenden Industrie [1])

1962 = 100

Zeitraum	Insgesamt			Grundstoff- und Produktionsgüter-industrien		Investitionsgüter-industrien		Verbrauchsgüter-industrien	
	zusammen	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland
1969									
1. Vj.	172	158	239	150	216	173	249	144	250
2. Vj.	175	159	247	152	224	181	257	141	259
3. Vj.	185	168	264	158	229	191	283	148	261
4. Vj.	186	174	237	167	211	196	247	152	257
1970									
1. Vj.	188	177	240	166	224	207	248	145	241
Januar	185	173	241	160	222	205	252	142	241
Februar	196	186	241	171	224	219	250	157	236
März	189	177	244	169	221	205	246	146	250

[1]) Saisonbereinigt nach dem Census-Verfahren II, Version X-11. Ohne Nahrungs- und Genußmittelindustrien.

lungen zunächst, insbesondere bei den Investitionsgüterindustrien, ein deutliches Absinken festzustellen. Im ersten Vierteljahr 1970 hat sich die Zunahme der Bestelltätigkeit aus dem Inland verlangsamt. Die Auslandsnachfrage zeigt dagegen — saisonbereinigt — seit Januar 1970 wieder einen Anstieg. Für die Beurteilung der konjunkturellen Situation ist dabei von besonderer Bedeutung, daß an der Spitze der Nachfrageexpansion noch immer die Bestellungen bei den Investitionsgüterindustrien stehen.

4. Die Kapazitätsauslastung in der Industrie (vgl. Schaubild) überschritt im letzten Vierteljahr 1969 den bisherigen Höchststand (1960). Mit einer noch stärkeren Auslastung ist nicht mehr zu rechnen; daher kann die Produktion bestenfalls noch im Maße des Kapazitätswachstums ausgedehnt werden. Eine Ausweitung der Produktion selbst in diesem Ausmaß wird durch Friktionen, u. a. bei den Vorlieferungen, vor allem aber durch Engpässe am Arbeitsmarkt, behindert.

Die Zahl der offenen Stellen war trotz des lang anhaltenden Winters Ende April 1970 höher als jemals zuvor in der gleichen Jahreszeit. Die Arbeitslosenquote betrug 0,6 vH und lag damit noch niedriger als im Vorjahr (0,7 vH). Obwohl die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte einen neuen absoluten Höchststand erreicht hat, werden von der Wirtschaft noch über 100 000 ausländische Arbeitskräfte angefordert.

5. Angesichts der außerordentlichen Nachfrageexpansion war schon im Herbst 1969 abzusehen, daß sich die bis dahin vergleichsweise geringe Preissteigerung trotz der Aufwertung erheblich beschleunigen würde. Dies ist inzwischen geschehen, ja die Befürchtungen werden von der tatsächlichen Entwicklung noch übertroffen (Tabelle 2). Die starke

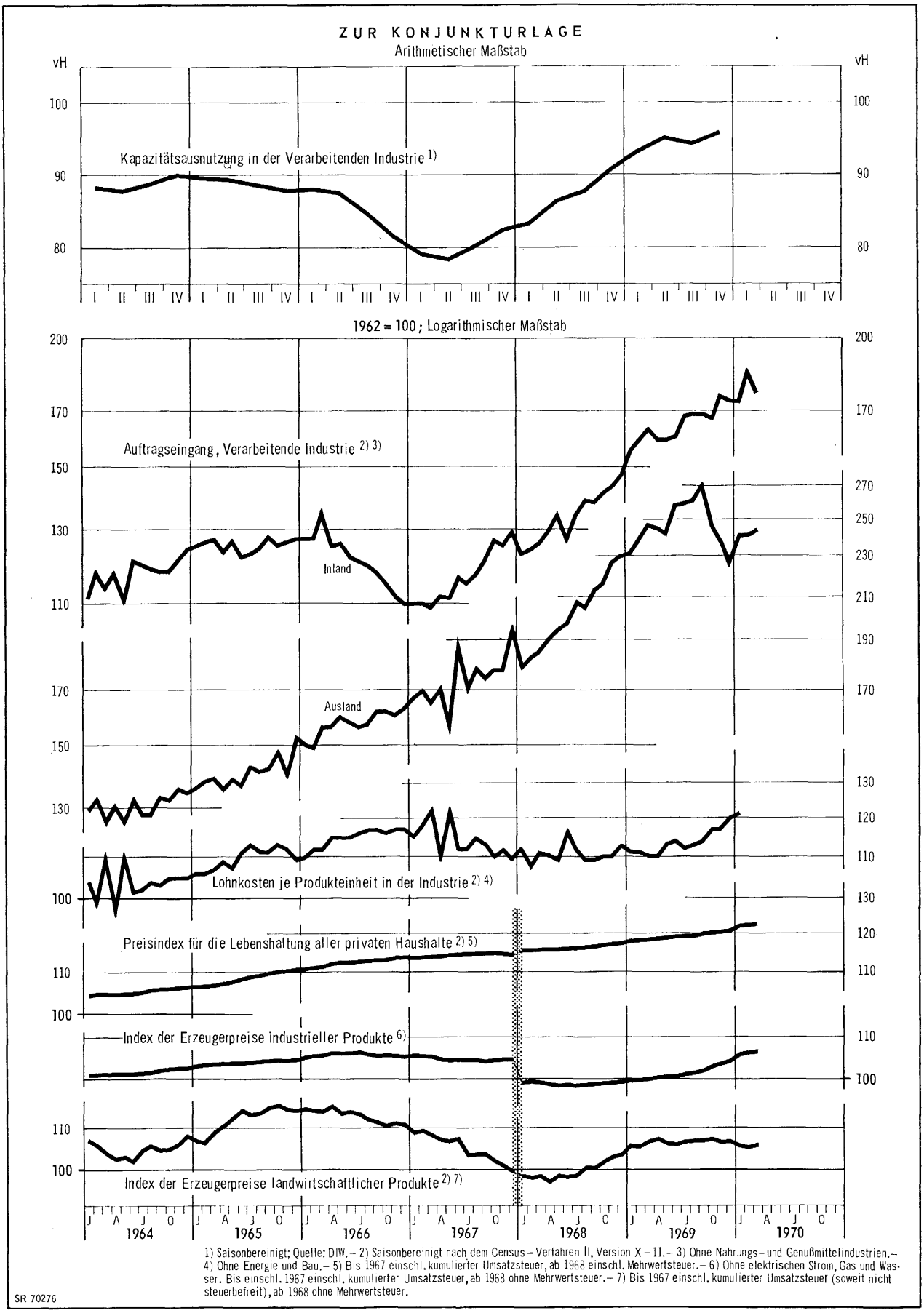
Tabelle 2

Ausgewählte Preisindizes

Veränderung gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum in vH

Zeitraum		Industrielle Erzeugerpreise		Preisindex für die Lebenshaltung [2]					
				Gesamtlebenshaltung		Nahrungsmittel [4]	Wohnungsnutzung [5]	Dienstleistungen [6]	sonstige Waren [7]
		Investitionsgüter [1]	Verbrauchsgüter [1]	einschl. saisonabhängige Waren [3]	ohne saisonabhängige Waren [3]				
1969	Jahr	+4,4	+1,2	+2,7	+2,3	+3,5	+7,1	+2,1	+0,6
	1. Vj.	+2,6	+0,3	+2,2	+2,0	+2,0	+8,0	+2,0	+0,3
	2. Vj.	+3,1	+1,1	+2,6	+2,3	+3,9	+7,6	+2,1	+0,3
	3. Vj.	+3,9	+1,4	+2,8	+2,1	+4,9	+7,0	+2,0	+0,3
	4. Vj.	+7,7	+2,1	+2,8	+2,7	+3,4	+6,2	+2,3	+1,5
1970	1. Vj.	+9,5	+4,1	+3,5	+3,5	+3,6	+4,4	+4,4	+2,9
	Januar	+9,2	+3,6	+3,5	+3,4	+3,6	+4,4	+4,1	+2,7
	Februar	+9,5	+4,2	+3,5	+3,5	+3,6	+4,3	+4,4	+2,7
	März	+9,6	+4,4	+3,7	+3,8	+3,6	+4,3	+4,6	+3,1

[1] Hauptsächlich Enderzeugnisse, nach ihrer vorwiegenden Verwendung gruppiert.
[2] Alle privaten Haushalte.
[3] Kartoffeln, Frischgemüse, Frischobst (einschl. Südfrüchte), Frischfisch, Eier, Blumen.
[4] Ohne Gaststättenleistungen.
[5] Einschl. Garagennutzung.
[6] Einschl. Reparaturen, Gaststätten- und Beherbergungsleistungen.
[7] Überwiegend industriell erzeugte Gebrauchs- und Verbrauchsgüter ohne Nahrungsmittel.



1) Saisonbereinigt; Quelle: DIW. – 2) Saisonbereinigt nach dem Census-Verfahren II, Version X – 11. – 3) Ohne Nahrungs- und Genußmittelindustrien. – 4) Ohne Energie und Bau. – 5) Bis 1967 einschl. kumulierter Umsatzsteuer, ab 1968 einschl. Mehrwertsteuer. – 6) Ohne elektrischen Strom, Gas und Wasser. Bis einschl. 1967 einschl. kumulierter Umsatzsteuer, ab 1968 ohne Mehrwertsteuer. – 7) Bis 1967 einschl. kumulierter Umsatzsteuer (soweit nicht steuerbefreit), ab 1968 ohne Mehrwertsteuer.

SR 70276

Beschleunigung des Preisauftriebs, die auf der industriellen Erzeugerstufe begann, hat seit Herbst 1969 auch die Preise auf der Verbraucherstufe erfaßt. Die industriellen Erzeugerpreise steigen noch immer kräftig an; das wird auch in Zukunft zu einer Verteuerung der Lebenshaltung beitragen. Für die Würdigung der Preisentwicklung ist von besonderer Bedeutung, daß gerade die Preise für industriell erzeugte Güter so stark erhöht werden, denn diese Preise bildeten in der Vergangenheit durchweg die stabilste Komponente des Preisniveaus.

Im Herbst 1969 hatte man gehofft, daß aufwertungsbedingte Preissenkungen bei den Nahrungsmitteln ein gewisses Gegengewicht gegen die inzwischen als unvermeidlich angesehene Verteuerung anderer Güter bilden würden. Dazu ist es bisher nicht gekommen; vielmehr sind die Nahrungsmittelpreise gestiegen.

6. Je weniger sich der Preisauftrieb abschwächt, desto weniger ist zu erwarten, daß die Lohnwelle, die im Jahre 1969 nach den spontanen Arbeitsniederlegungen in Gang gekommen war und zunächst im Zeichen von Nachholansprüchen der Arbeitnehmer gestanden hatte, ausläuft. Die Tarifabschlüsse im ersten Vierteljahr 1970 brachten im gewogenen Mittel Tariflohn- und -gehaltserhöhungen um schätzungsweise 11 bis 12 vH. Das Tariflohn- und -gehaltsniveau (auf Stundenbasis) lag in der Gesamtwirtschaft um 11 vH höher als im Vorjahr. Die Erhöhung der tariflichen Arbeitsentgelte wurde vom Anstieg der Effektivverdienste noch übertroffen, unter anderem ein Zeichen für den Wettbewerb der Unternehmer um die knappen Arbeitskräfte. Die Lohnkosten je Arbeitsstunde dürften, wenn man auch die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall in Rechnung stellt, im ersten Vierteljahr 1970 um rund 15 vH höher als im Vorjahr gewesen sein.

Zum Nachfragesog auf die Preise ist damit mehr und mehr auch ein Kostendruck getreten. Die Lohnkosten je Produkteinheit, die wegen des Lohn-lag im Aufschwung zunächst lange Zeit gesunken waren, haben sich seit Mitte 1969 merklich erhöht. Gegenwärtig dürften die Löhne mehr als doppelt so schnell steigen wie die Produktivität.

7. Zu fragen bleibt, ob nicht Auslandseinflüsse und bereits ergriffene Maßnahmen der Konjunkturpolitik alsbald eine erhebliche konjunkturelle Entspannung herbeiführen werden.

Verbreitet ist die Auffassung, daß die Hauptwirkungen der DM-Aufwertung vom Oktober 1969 mit erheblicher Verzögerung eintreten und daher erst im Verlauf des Jahres 1970 merklich zur Konjunkturdämpfung beitragen werden. Die Hauptwirkungen der Aufwertung dürften jedoch schon im Jahre 1969 gelegen haben. Die Aufwertung war weitgehend nur ein Ersatz für den Wegfall der steuerlichen Maßnahmen vom November 1968 (Absicherungsgesetz), teilweise war sie, weil erwartet, in den Dispositionen der Unternehmer vorweggenommen worden.

Angesichts der eingetretenen Preisdisparitäten zwischen In- und Ausland hatte die Aufwertung überdies, wenn überhaupt, nur einen geringen Vorhalteeffekt. Außerdem ist die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland für die Stabilitätsbemühungen in der Bundesrepublik ungünstiger als erwartet. Für die meisten Partnerländer mußten in den jüngsten Prognosen[1]) die Preissteigerungserwartungen nach oben korrigiert werden. Auch die Abschwächung des Wachstums, die in wichtigen Partnerländern erwartet wurde, wird voraussichtlich geringer sein, als im Herbst 1969 anzunehmen war (JG 69 Tabelle 15).

8. Spätestens Anfang des Jahres 1970 war sichtbar geworden, daß die konjunkturellen Auftriebskräfte auch nach der Aufwertung der DM stärker geblieben waren, als mit dem Stabilitätsziel vereinbar schien. Die konjunkturpolitischen Instanzen sahen die Notwendigkeit, die Expansion der Nachfrage, der privaten wie der öffentlichen, der Investitionsnachfrage wie der Verbrauchsnachfrage, einzudämmen. Es kam jedoch zu Maßnahmen (der Finanzpolitik und der Kreditpolitik), die insgesamt gesehen ein un ausgewogenes und schon deshalb nicht konjunktur gerechtes Programm darstellen.

Bund und Länder beschlossen Ausgabensperren und korrespondierende Konjunkturausgleichsrücklagen. Die vorläufigen Ausgabenkürzungen im Umfang von etwa 4 Mrd. DM betrafen allerdings ein Haushaltsvolumen, das den Ansätzen nach nicht einmal als konjunkturneutral gelten durfte. Auf eine fiskalpolitische Eindämmung der privaten Nachfrage durch Maßnahmen auf der Einnahmeseite wurde verzichtet. Die Möglichkeiten, die das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz für Steuererhöhungen bietet, wurden nicht genutzt, obwohl die Voraussetzungen, die das Gesetz vorsieht, gegeben waren[2]). Damit wurde abermals nicht berücksichtigt, daß aus wachstums- und strukturpolitischen Gründen antizyklische Finanzpolitik vornehmlich auf der Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte betrieben werden sollte.

Die Änderung der Ausgabenpolitik im Verlauf des Jahres kann sogar zu prozyklischen Wirkungen der öffentlichen Haushalte führen. Nach der kontraktiv wirkenden „vorläufigen Haushaltsführung" des Bundes ist im Anschluß an die Verabschiedung des Haushaltsplans 1970 eine verstärkte Ausgabentätigkeit

---

[1]) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Wirtschaftslage der Gemeinschaft, Quartalsbericht 1, 1970.

[2]) Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz nennt als Voraussetzung für die Anwendung des § 26 (Ziffer 3 b [3] Nr. 2), „daß eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eingetreten ist oder sich abzeichnet, die erhebliche Preissteigerungen mit sich gebracht hat oder erwarten läßt ...".

zu erwarten, weil dann bisherige Beschränkungen wegfallen. Werden die Haushaltssperren teilweise oder ganz aufgehoben, resultierte daraus ein weiterer expansiver Effekt.

9. Als Reaktion auf die zur Eindämmung der Übernachfrage unzulängliche Fiskalpolitik hat die Deutsche Bundesbank ihren Restriktionskurs, den sie seit Anfang 1969 verfolgt, drastisch verschärft. Im März 1970 erhöhte sie den Diskontsatz und die Abgabesätze für Geldmarktpapiere und trug damit zu einer erheblichen Steigerung der Zinssätze bei. Schon vorher hatte sie zugelassen, daß den Kreditinstituten infolge von Markteinflüssen liquide Mittel entzogen wurden, und zwar über den Umfang der durch Aufwertungserwartungen bedingten früheren Zuflüsse hinaus. Diese Entwicklung hat ihrerseits die Anspannung am Geldmarkt und am Kapitalmarkt verstärkt. Auch die Finanzierungssituation der Unternehmen hat sich verschlechtert; sie sind daher mehr als bisher auf Bankkredite angewiesen, deren Bereitstellung zunehmend schwieriger wird.

10. Die Ziele des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes können nur erreicht werden, wenn die Kreditpolitik und die übrige Wirtschaftspolitik ihre Maßnahmen koordinieren. Trotzdem hat es auch in der derzeitigen Konjunkturphase an der notwendigen Abstimmung zwischen Bundesregierung und Bundesbank gefehlt.

Die Verlagerung wirtschaftspolitischer Interventionen auf die Bundesbank bringt die Gefahr der Überdosierung mit sich, weil deren Maßnahmen im wesentlichen nur eine Nachfragekomponente, nämlich die Investitionen, treffen. Hinzu kommt, daß Zinssteigerungen und die Verengung der Bankenliquidität erst mit einem erheblichen Time-lag auf die Gesamtnachfrage wirken, unter Umständen erst zu einem Zeitpunkt, zu dem dies konjunkturell nicht mehr erwünscht ist.

In der derzeitigen konjunkturellen Situation spricht für einen verhältnismäßig kurzen Time-lag, daß eine drastische Zinserhöhung mit außerordentlichen Liquiditätsverlusten der Banken einhergeht. Dagegen spricht, daß die Wirtschaft es bislang recht gut verstand, der Liquiditätsverknappung dadurch zu begegnen, daß sie ihre Zahlungsmittel effizienter nutzte, was in einer Erhöhung der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes zum Ausdruck kommt. Von der Möglichkeit, Geld im Ausland aufzunehmen, haben die Unternehmen bisher nur wenig Gebrauch gemacht. Die wirtschaftliche Expansion der letzten Monate wurde im wesentlichen durch inländische Mittel finanziert. Das spricht für die große Elastizität des heimischen Bankensystems. Die darin liegenden Möglichkeiten dürften sich zwar in absehbarer Zeit erschöpfen, doch sind die Unternehmen nach wie vor in der Lage, auf eine Finanzierung im Ausland auszuweichen.

Im übrigen kann allgemein die Geld- und Kreditpolitik der Bundesbank vom Ausland her unterlaufen werden, wenn sich dort eine Zinssenkungstendenz durchsetzt. Schon heute gelten an den ausländischen Geld- und Kapitalmärkten teilweise niedrigere Zinssätze als im Inland.

Gegen Fehlentwicklungen

11. Die Mehrheit des Sachverständigenrates vertritt folgende Auffassung:

— Die Ziele eines hohen Beschäftigungsstandes und eines angemessenen Wachstums erscheinen als nicht unmittelbar gefährdet, wenngleich nicht ausgeschlossen werden kann, daß sich die Abschwächung der Nachfrageexpansion im weiteren Verlauf des Jahres 1970 verstärkt und dies im Zusammenwirken mit zunehmenden Finanzierungsschwierigkeiten der Investoren einen kumulativen Abschwung einleitet.

— Die Aufwertung vom Oktober 1969 hat das außenwirtschaftliche Ungleichgewicht zunächst beseitigt; doch die Kräfte von außen, die die Möglichkeiten für binnenwirtschaftliche Stabilität einengen, wirken weiter; die Tatsache, daß trotz der Aufwertung und trotz der starken konjunkturellen Anspannung für 1970 allgemein keine wesentliche Verminderung der außenwirtschaftlichen Überschüsse erwartet wird, weist darauf hin, daß sich das alte Problem der außenwirtschaftlichen Absicherung einer binnenwirtschaftlichen Stabilitätspolitik bald neu stellen kann.

— Außergewöhnlich bedroht ist nach wie vor die Stabilität des Preisniveaus. Die Gefährdung wird in der nächsten Zukunft möglicherweise weniger als bisher davon ausgehen, daß die Güternachfrage mengenmäßig stärker zunimmt, als das Produktionspotential wächst; doch die Gefahr, daß die Preise und Löhne weiter stabilitätswidrig steigen, besteht selbst dann, wenn sich die konjunkturellen Auftriebskräfte so stark abschwächen sollten, daß von einer realen Überforderung der Produktivkräfte nicht mehr gesprochen werden könnte. Preisdämpfende Effekte könnten in einem solchen Prozeß vom Ausland nur dann ausgehen, wenn die Preise in der Bundesrepublik stärker stiegen als im Ausland und damit in einem Tempo, das in der Bundesrepublik bisher allgemein als unerträglich empfunden wird und als vermeidbar gilt.

— Trotz des Instrumentariums, das der Bundesregierung mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz seit Mitte 1967 zur Verfügung steht, wurde auch in diesem Zyklus die Chance, den Aufschwung in einen Pfad stetigen Wachstums einmünden zu lassen, verpaßt.

12. Die derzeitige Konjunkturlage ist für eine Politik, die es erlaubt, auf einen Pfad stetigen Wachstums bei Preisniveaustabilität einzuschwenken, nicht günstig. Die Möglichkeit, Unternehmen wie Gewerkschaften ohne Gefährdung der Vollbeschäftigung dahin zu bringen, von ihrem konzertierten, aber stabilitätswidrigen Verhalten abzulassen, scheint in diesem Zyklus vertan. Mit zunehmender Gewöhnung an steigende Preise und Kosten nimmt eher die Wahrscheinlichkeit zu, daß die Unternehmen Nachfrage- und Kostenerhöhungen in ihrer Kalkulation antizipieren. Die Gewerkschaften müssen sich dann ebenfalls inflationskonform verhalten, d. h. erwartete Preissteigerungen in ihren Lohnforderungen berücksichtigen, wollen sie nicht erneut ihre Führungsposition bei den Arbeitnehmern aufs Spiel setzen.

Selbst wenn die Gewerkschaften dafür gewonnen werden könnten, freiwillig auf stabilitätswidrige Lohnforderungen zu verzichten — es stünden keine schnell wirkenden Instrumente zur Verfügung, die die Unternehmen zu preispolitischer Zurückhaltung zwängen, es sei denn, man setzte sie dem Wettbewerbsdruck erheblich verminderter Kapazitätsauslastung und einer verschärften Auslandskonkurrenz aus. Ohne Vertrauen auf preispolitisch wirksame Maßnahmen können und werden aber auch die Gewerkschaften sich nicht auf freiwillige lohnpolitische Zurückhaltung einlassen.

13. Können die wirtschaftspolitischen Instanzen nicht hoffen, kurzfristig die Ziele des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes gleichzeitig zu erreichen, so müssen unter Berücksichtigung der Chancen und der Risiken Prioritäten gesetzt werden. In der gegenwärtigen Situation heißt dies, es muß hinsichtlich der Priorität von Wachstum und hohem Beschäftigungsstand einerseits und Preisniveaustabilität andererseits entschieden werden.

14. Die Konjunkturpolitik könnte zum Ziele haben, daß ein Übergang aus der gegenwärtigen Spätphase einer Hochkonjunktur in einen steilen Abschwung auf jeden Fall vermieden werden soll, sei es, weil dem Wachstums- und dem Vollbeschäftigungsziel Vorrang gegenüber der Geldwertstabilität eingeräumt wird, sei es, weil die Herbeiführung einer Unterbeschäftigungssituation die Annäherung an den angestrebten Pfad stetigen Wachstums erneut verzögern würde.

Der zweite Grund ist deshalb von Bedeutung, weil erwartet werden kann, daß stetiges Wachstum günstigere Bedingungen für mehr Stabilität des Preisniveaus schafft als zyklisches Wachstum. Allerdings ist durch nichts die Zuversicht begründet, daß ein Übergang zu stetigem Wachstum zwangsläufig, etwa schon aufgrund der Marktkräfte, Geldwertstabilität mit sich bringt. Von sich aus ist stetiges Wachstum bei Geldwertstabilität nicht wahrscheinlicher als stetiges Wachstum bei beträchtlicher Geldentwertung, an die sich die Wirschaft gewöhnt hat (inflatorisches Gleichgewicht). Eher verhält es sich umgekehrt, zumal in einer Umwelt ständig steigender Preise. Die Gefahr, daß es bei verstetigender Konjunkturpolitik allenfalls zu einem inflatorischen Gleichgewicht kommt, von dem aus ein Übergang zur Geldwertstabilität dann doch nicht ohne starke Konjunkturabschwächung möglich wäre, ist um so größer, je weiter der Prozeß der Gewöhnung an anhaltende Preissteigerungen schon fortgeschritten ist.

15. In der gegenwärtigen Situation würde eine solche Strategie keine Verschärfung der bisher getroffenen Dämpfungsmaßnahmen erfordern.

Als zusätzliche Maßnahmen kämen allenfalls solche in Betracht, die die Gefahr eines Beschäftigungsrückgangs weitgehend ausschließen. Dabei wäre etwa an die Aufhebung der Preisbindung der zweiten Hand zu denken, die durch die Verschärfung des Preiswettbewerbes in Teilbereichen des Konsumgüterangebotes zu Preissenkungen führen dürfte. Auch gibt es für die Erleichterung von Importen noch einige, wenn auch bescheidene Möglichkeiten (z. B. Erhöhung oder vorübergehende Aufhebung von Kontingenten).

Fällt die Entscheidung zugunsten dieser Strategie, so darf kein Zweifel herrschen, daß damit die ernsthafte Verfolgung des gegenwärtig am meisten gefährdeten Zieles, die Geldwertstabilität, in die Zukunft vertagt wird.

16. Soll ein Prozeß der Inflationsgewöhnung verhindert oder gestoppt werden, so ist die Glaubwürdigkeit der auf Stabilität gerichteten Bemühungen der wirtschaftspolitischen Instanzen von entscheidender Bedeutung. In der gegenwärtigen Situation erfordert dies die Bereitschaft zu Maßnahmen, die das Risiko eines Beschäftigungsrückgangs einschließen, der über eine Normalisierung hinausgeht. Wird diese Bereitschaft nicht deutlich und setzt sich statt dessen die Zuversicht durch, daß die wirtschaftspolitischen Instanzen fest entschlossen sind, einen konjunkturellen Abschwung zu verhindern (Vollbeschäftigungsgarantie), so sind die Bedingungen dafür, mit marktwirtschaftlichen Mitteln Geldwertstabilität zu erlangen, denkbar schlecht. Ein unerwünscht starker Rückgang im Beschäftigungsstand braucht nicht tatsächlich einzutreten, doch in einer Marktwirtschaft gehört zu den Bedingungen für stabilitätskonformes Verhalten der Einzelnen und der autonomen Gruppen, daß man mit einer solchen Möglichkeit rechnet.

17. Besteht die Bereitschaft, um der Geldwertstabilität willen die Gefahr — nicht die Gewißheit — eines vorübergehenden, mäßigen Rückgangs der Beschäftigung in Kauf zu nehmen, so müssen die Maßnahmen zur Konjunkturdämpfung verstärkt werden.

Über die in Ziffer 15 genannten wettbewerbspolitischen Maßnahmen hinaus sollte ein Stabilitätsprogramm auf folgendes Instrumentarium zurückgreifen:

— Die Vorschriften der §§ 26 und 27 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes sehen für konjunkturelle Situationen wie die gegenwärtige vor, daß Lohnsteuer, Einkommensteuer und Körperschaftsteuer vorübergehend um bis zu zehn Prozent erhöht werden können. Solche Maßnahmen würden auch die Verbrauchernachfrage treffen; die restriktive Finanzpolitik bliebe nicht auf die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte beschränkt.

  Zu prüfen wäre, ob, anders als im Gesetz vorgesehen, die Bezieher niedriger Einkommen von der Steuererhöhung ausgenommen werden sollten. Dafür sprechen soziale Gründe; dagegen spricht, daß dies nur auf dem Wege über ein Gesetz möglich wäre und daher verhältnismäßig lange Zeit verstreichen würde, bis eine Steuererhöhung wirksam werden könnte.

— Es könnten rückzahlbare (anrechenbare) Zuschläge zur Lohnsteuer, Einkommensteuer und Körperschaftsteuer erhoben werden, deren Aufkommen stillzulegen wäre. Auch hierfür wäre ein besonderes Gesetz erforderlich. Über den Zwangscharakter der Maßnahme wäre der Entzugseffekt gesichert, ohne daß endgültig in die privaten Einkommen eingegriffen werden müßte. Ein Problem bliebe der Zeitpunkt der Rückzahlung oder Anrechnung, wenn nicht ausgeschlossen werden kann, daß diese prozyklisch wirkt.

— Es könnte eine Anleihe zur Stillegung von Kaufkraft („Stabilisierungsanleihe") emittiert werden. Sie müßte, mit einem Bonus ausgestattet, bei solchen Einkommensgruppen plaziert werden, bei denen nicht zu erwarten ist, daß der Erwerb vorwiegend aus Sparmitteln finanziert wird. Der Zeichnungserfolg einer solchen Anleihe dürfte jedoch unsicher sein.

— Einer Stabilisierungsanleihe eng verwandt wären marktgerecht verzinsliche Steuergutscheine ohne Zwangscharakter. Sie sollten zweckmäßigerweise eine kürzere Laufzeit haben als eine Stabilisierungsanleihe. Auch sie könnten einen gewissen konjunkturpolitischen Erfolg jedoch nur haben, wenn sie für die Bezieher niedriger Einkommen attraktiv ausgestattet werden. Wie bei einer Stabilisierungsanleihe muß mit Umschichtungen von Ersparnissen gerechnet werden; wie bei rückzahlbaren Steuerzuschlägen stellt sich das Problem möglicher prozyklischer Wirkungen bei der Einlösung.

— Die im Rahmen der restriktiven Finanzpolitik verfügten Haushaltssperren sollten beibehalten werden. Außerdem müßte auf die Gemeinden eingewirkt werden, daß sie nicht aufgrund ihrer reichlich vorhandenen Liquidität die Finanzpolitik des Bundes und der Länder konterkarieren.

18. Die unter Ziffer 17 beschriebenen Maßnahmen sind einzeln und in Kombinationen anwendbar. Bei der Wahl der Mittel sollte man sich davon leiten lassen, daß die Preissteigerungserwartungen wahrscheinlich nicht gebrochen werden können, wollte man sich auf Maßnahmen beschränken, die jede Härte vermeiden. Dies spricht dafür, das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz in einer Situation, für die es geschaffen wurde, auch tatsächlich anzuwenden.

Damit die Investoren nicht so stark zusätzlich belastet werden, daß sich daraus zu große Gefahren für das Beschäftigungsziel ergeben, sollte die Bundesbank ihren Restriktionskurs lockern, wenn die unter Ziffer 17 dargestellten Möglichkeiten zur Eindämmung der privaten Nachfrage weitgehend oder gar voll ausgeschöpft werden.

Fast alle zur Diskussion gestellten Maßnahmen würden dem Bankensystem in erheblichem Umfange Liquidität entziehen. Da, wie erwähnt, eine weitere Verschlechterung der Finanzierungsbedingungen der Unternehmen konjunkturpolitisch nicht zweckmäßig ist, sollte die Bundesbank diesem Liquiditätsentzug entgegenwirken.

Keinesfalls sollte ein Stabilisierungsprogramm ausschließlich aus der Emission von Steuergutscheinen oder einer Stabilisierungsanleihe bestehen. Denn soweit solche Maßnahmen lediglich zu einer Umschichtung in der Geld- und Kapitalanlage führen, stellen sie eine zusätzliche Belastung des Kapitalmarkts dar, was gegenwärtig unerwünscht ist.

19. Die Anstrengungen, mehr Geldwertstabilität zurückzugewinnen — nötigenfalls um den hohen Preis einer leichten Rezession —, wären auf längere Sicht wiederum umsonst, versäumte man, den angestrebten Stabilisierungserfolg rechtzeitig außenwirtschaftlich abzusichern. Der Sachverständigenrat kann hierzu auf seine früheren Ausführungen verweisen.

Die binnenwirtschaftlichen Maßnahmen zur Konjunkturdämpfung brauchen überdies weniger tiefgreifend zu sein, wenn wechselkurspolitische Maßnahmen den Wettbewerb von außen verschärfen.

20. Da die Wirtschaftspolitik kurzfristig dem beschriebenen Zielkonflikt nicht ausweichen kann, ist die abschließende vergleichende Würdigung der unter Ziffern 15 f. und 17 ff. dargestellten Strategien eine politische Entscheidung, die dem Sachverständigenrat nicht zukommt. Er hält es jedoch für seine Aufgabe darauf hinzuweisen, daß sich die beiden Strategien wesentlich hinsichtlich der Sicherheit unterscheiden, mit der jeweils erwartet werden kann,

daß die angestrebten Wirkungen eintreten und die befürchteten Nebenwirkungen ausbleiben. Solche Unterschiede müssen die Abwägung mitbestimmen.

— Wir halten es für möglich, aber nicht für sehr wahrscheinlich, daß zusätzliche Maßnahmen zur Dämpfung der Nachfrageexpansion einen unerwünscht großen Rückgang des Beschäftigungsstandes bewirken. Sollte es aber zu einem stärkeren Beschäftigungsrückgang kommen, so bestehen bessere Möglichkeiten als je zuvor, dem rasch entgegenzuwirken: aufgrund des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, aufgrund der Erfahrungen der konjunkturpolitischen Instanzen mit der Rezession 1966/67 sowie aufgrund der Liquiditätssituation der öffentlichen Hand.

— Hingegen muß es als sehr wahrscheinlich gelten, daß bei erklärter Priorität des Vollbeschäftigungsziels die Abschwächung des Preisauftriebs nicht in dem erwarteten Umfang eintritt, auch wenn sich die Beanspruchung des Produktionspotentials normalisiert. Insbesondere halten wir das Risiko für groß, daß früher oder später eine Stabilisierungskrise unvermeidlich wird, wenn nicht bald dem Prozeß der Inflationsgewöhnung glaubwürdig begegnet wird.

Unter den wirtschaftspolitischen Zielen, die das Gesetz dem Sachverständigenrat vorgibt, haben Geldwertstabilität und hoher Beschäftigungsstand gemeinsam, daß sie unter sozialen Gesichtspunkten von besonders großer Bedeutung sind. Halten die politischen Instanzen sie auch nur annähernd für gleichrangig, so müßten jetzt umgehend Maßnahmen ergriffen werden, mit denen der fortschreitenden Geldentwertung glaubwürdiger als bisher entgegengetreten wird.

* * *

21. Ein Ratsmitglied, Herr Claus Köhler, vertritt folgende Auffassung: Weitere restriktive Eingriffe der Wirtschaftspolitik sind gegenwärtig, aufgrund der sich seit einigen Monaten abzeichnenden Entspannungstendenzen, nicht erforderlich. Einmal entwickelt eine Verlangsamung des Nachfrageanstiegs endogene Abschwungskräfte, die dämpfend auf den Wirtschaftsablauf wirken. Zum anderen werden, — wie im Diagnoseteil (Ziffer 10) — dargestellt wurde, die scharfen kreditpolitischen Eingriffe der Bundesbank erst in den kommenden Monaten voll spürbar. Und schließlich wird die wirtschaftliche Entwicklung auch von den fiskalpolitischen Maßnahmen, die die Bundesregierung ergriffen hat, nämlich Ausgabensperren und die Ansammlung von Konjunkturausgleichsrücklagen, restriktiv beeinflußt.

Es ist, wie die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik lehrt, problematisch, erst in der Spätphase der Hochkonjunktur zu bremsen. Das Zusammenwirken endogener Abschwungskräfte und wirtschaftspolitischer Restriktionen kann leicht zu einem Rückschlag führen, der weitere Fehlentwicklungen hervorruft. Diese Gefahr ist in der gegenwärtigen Situation besonders groß. Die hohen Preissteigerungen werden von hohen Kostensteigerungen begleitet. Bei einer Dämpfung der Gesamtnachfrage kann der entstehende Kostendruck einen Abschwung kumulativ verstärken. Da Kostensteigerungen nicht rückgängig zu machen sind, könnte eine solche Entwicklung von weiteren Preissteigerungen, von Unterbeschäftigung und von Wachstumsverlusten begleitet sein.

22. Zu den Fehlentwicklungen, wie sie in der Vergangenheit aufgetreten sind, hat nicht zuletzt beigetragen, daß die Wirtschaftspolitik einzelnen Zielen Priorität einräumte. So hat das Bemühen der Wirtschaftspolitik in den Jahren 1965 und 1966, vor allem die Preisstabilität zu sichern, zu einer Übersteuerung geführt, die die Rezession des Jahres 1967 induzierte. Die danach hauptsächlich auf Vollbeschäftigung und Wachstum ausgerichtete Politik trug zu einem starken Aufschwung und zu den hohen Preis- und Kostensteigerungen in den Jahren 1969 und 1970 bei. Besonders beunruhigend dabei ist, daß die Amplituden der zyklischen Schwankungen in der wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik und damit die Fehlentwicklungen größer wurden. Die Wechselwirkung von zunehmender Fehlentwicklung und entsprechend stärkerem Einsatz des wirtschaftspolitischen Instrumentariums macht es immer schwieriger, die vom Gesetzgeber festgelegten Ziele der Preisstabilität, der Vollbeschäftigung und eines angemessenen Wachstums gleichzeitig zu erreichen.

23. Eine solche Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung läßt es zweckmäßig erscheinen, daß sich die Wirtschaftspolitik stärker einer Anti-Zyklen-Strategie zuwendet, statt Zielprioritäten zu setzen und danach zu handeln. Mit einer Anti-Zyklen-Strategie sollte angestrebt werden, Schwankungen der Gesamtnachfrage um den Wachstumspfad des Produktionspotentials zu minimieren. Nur wenn die Gesamtnachfrage und das Produktionspotential im gleichen Ausmaß fortschreiten, besteht eine Chance, die wirtschaftspolitischen Forderungen nach Preisstabilität, Vollbeschäftigung und angemessenem Wirtschaftswachstum gleichzeitig zu verwirklichen. Nur dann kann auch von den Sozialpartnern ein stabilitätskonformes Verhalten erwartet werden. Eine Anti-Zyklen-Strategie zu verfolgen, würde in der gegenwärtigen konjunkturellen Situation bedeuten:

— Die Wirtschaftspolitik muß eine Übersteuerung der wirtschaftlichen Entwicklung vermeiden. Sie hätte abzuwarten, ob und wie stark die endogenen Abschwungskräfte und die bisher getroffenen fiskal- und kreditpolitischen Eingriffe sich auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken.

— Eine Anti-Zyklen-Strategie erfordert eine enge Kooperation zwischen Fiskalpolitik, Kreditpolitik und übriger Wirtschaftspolitik auf der Basis

einer gesamtwirtschaftlichen Projektion. Bundesregierung und Bundesbank hätten sich über Indikatoren aus dem monetären Bereich und den übrigen wirtschaftlichen Bereichen zu verständigen, die einem gleichgewichtigen Wirtschaftsablauf angemessen sind und als Maßstab für wirtschaftspolitische Interventionen dienen. Eine solche Verständigung sollte rechtzeitig getroffen werden, damit rasch gehandelt werden kann, wenn die gegenwärtig vorhandenen Entspannungstendenzen in den kommenden Monaten sich mehr verstärken sollten, als es für ein gleichgewichtiges Wachstum vertretbar ist, oder wenn andere Einflüsse, so z. B. eine erneute Belebung der Auslandsnachfrage, zu einer expansiven Entwicklung führen sollte.

Es ist mit keiner Strategie möglich, aus einem starken Ungleichgewicht, wie es gegenwärtig besteht, direkt zum Gleichgewichtspfad zurückzufinden. Es wäre aber bereits ein Erfolg, wenn es durch eine Anti-Zyklen-Strategie gelänge, die Amplituden der Schwankungen in der wirtschaftlichen Entwicklung spürbar zu verringern.

24. Zur Lösung konjunktureller Probleme kann eine außenwirtschaftliche Absicherung nicht entscheidend beitragen. Wegen der damit außerdem verbundenen Nachteile, insbesondere der Behinderung des internationalen Kapitalverkehrs und der Integrationsbemühungen, ist sie weder notwendig noch zweckmäßig.